

تکوین و تحول مفهوم دولت در دوره‌ی جمهوری اسلامی (۱۳۶۸-۱۳۵۸)

محمد مهدی اسماعیلی^{*۱}

میثم عباسی فیروزجاء^۲

چکیده

هدف: هدف اصلی مقاله حاضر این است که مفهوم دولت و عناصر قوام‌بخش آن در دوره‌ی جمهوری اسلامی (۱۳۶۸-۱۳۵۸) در چه پروسه‌ای تکوین و تحول یافته است؟

روش‌شناسی پژوهش: در این پژوهش با استفاده از روش هرمنوتیک قصد کوئنتین اسیکتر، با بازآفرینی محیط فکری و سیاسی، مسئله‌ی اصلی این دوره برجسته و سپس استدلال و باورهای نخبگان سیاسی-مذهبی در خصوص عناصر تشکیل‌دهنده‌ی دولت مورد بررسی قرار می‌گیرد.

یافته‌ها: به لحاظ تاریخی، سه مفهوم دولت در ایران معاصر تجربه شده است: دولت مشروطه، دولت مطلقه‌ی پهلوی و دولت جمهوری اسلامی. یافته‌ها نشان می‌دهد که در دوره‌ی جمهوری اسلامی (۶۸-۵۸)، برخلاف محیط فکری و سیاسی سال ۱۳۵۸، که خبرگان راه برون‌رفت از مسئله‌ی استبداد استعماری را در قاعده‌ی «عدم تمرکز» می‌دانستند، در سال ۱۳۶۸ مسئله‌ی اصلی توزیع بیش از حد قدرت و پراکندگی نیروها بود.

نتیجه‌گیری: نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که ایده‌ی دولت در دوره‌ی جمهوری اسلامی، با محوریت اسلام سیاسی، از وضعیت شورایی، تمرکز گریز و توزیع قدرت در میان نهادها به سمت شورا زدگی و یکپارچگی قدرت تحول پیدا کرده است. این رویکرد نتیجه‌ی تجربه‌ی ناموفق ده‌ساله‌ی شیوه‌ی حکمرانی شورایی در کشور و فضای حاکم بر شورای بازنگری قانون اساسی بود که هر طرحی با معیار تمرکز ارزیابی می‌شد. ثمره‌ی این تغییر، حذف شورای رهبری، شورای عالی قضایی و مقام نخست‌وزیری از قانون اساسی و تزریق تمرکز به آن بود.

کلیدواژه‌ها: استقلال، اسلام سیاسی، تمرکزگرایی، جمهوری اسلامی، نظام شورایی.

Email: m.m.esmaeli@ut.ac.ir

۱- استادیار گروه علوم سیاسی دانشکده حقوق و علوم سیاسی
دانشگاه تهران. (نویسنده مسئول)

Email: meysam.abbasi@ut.ac.ir

۲- استادیار عضو هیئت علمی پژوهشگاه فرهنگ، هنر و
ارتباطات.

مقدمه

دوره‌ی تکوین دولت جمهوری اسلامی، دوره‌ی تغییر از نظم قدیم به نظم جدید است؛ دوره‌ای که می‌توان آن را عصر مناظرات سیاسی میان نیروهای رقیب برای صورت‌بندی ایده‌ی دولت نوین نامید. در این زمان، ایدئولوژیست‌های گفتمان‌های متعارض در صدد تثبیت عقاید و باورهای سیاسی خود از طریق دستکاری در مفاهیم هنجاری نظیر ملیت، سرزمین، حکومت، حاکمیت و مذهب بودند. مدافعان هر یک از ایدئولوژی‌ها تلاش می‌کردند تا با دخل و تصرف در واژگان هنجارین فوق، ایده‌ی خود در باب دولت را تثبیت کنند و به این سؤال پاسخ دهند که: بهترین نوع نظام سیاسی چیست؟ آیا مسئله‌ی اصلی کشور استبداد است یا استعمار؟ آیا شیوه‌ی توزیع قدرت باید متمرکز باشد یا نامتمرکز؟ مرزهای قدرت در دوره‌ی جمهوری اسلامی تا کجا امتداد پیدا می‌کند؟ آیا می‌توان در عین تشکیل دولت ملی، جزوی از امت اسلامی نیز به شمار رفت؟ در ادامه، تلاش خواهیم کرد پاسخ به سؤال فوق را طریق دستاوردهای روش هرمنوتیک قصد کونتین اسکینر مورد بررسی قرار دهیم. نظر به اصول روش‌شناسی اسکینر، می‌توان گفت که در بررسی تکوین و تحول مفهوم دولت در دوره‌ی جمهوری اسلامی می‌بایست توجه خود را معطوف به شرایطی چون بازآفرینی محیط فکری و سیاسی، نگرش‌ها و شبکه‌ی مفاهیم مرتبط، کارکرد آنان در منازعات ایدئولوژیک، قراردادهای رایج و قواعد مستقر و ایدئولوژیست‌های نوآوری کرد که از مفاهیم و واژگان توصیفی-ارزشی برای ارزیابی مجدد جهان سیاست استفاده می‌کردند (اسکینر، ۲۰۱۲).

مسئله‌ی اصلی؛ استبداد استعماری

یکی از قواعد روش‌شناسی اسکینر در بررسی پدیده‌ی «تغییر مفهومی» توجه به اصل «بازآفرینی» است. مشکل یا مسئله‌ای که متفکران یک دوره با آن درگیر هستند، مهم‌ترین موضوعی است که در بازآفرینی محیط فکری و سیاسی باید بدان توجه نمود. چنانچه طبق «منطق پرسش و پاسخ»، متون اصلی دوره‌ی تکوین مفهوم دولت در دوره‌ی جمهوری اسلامی را در زمینه‌ی عملی آن قرار دهیم، به این نکته پی می‌بریم که استبداد و استعمار دو معضل اساسی زمانه بودند که نظریه‌پردازان تلاش می‌کردند تا راهی برای تحلیل و همین‌طور برون‌رفت از آن ارائه دهند. بنابراین پرسش اصلی زمانه این بود که علت اصلی فقدان آزادی و برابری، خودکامگی، وابستگی و جدایی دین از سیاست چیست؟ پرسش بعدی و مهم‌تر آن بود که چگونه می‌توان وضع سیاسی موجود را تغییر داد؟ بین استبداد و استعمار، مبارزه با کدام یک در اولویت است؟ و تأسی به کدام مکتب و ایدئولوژی می‌تواند ایران را از استبداد و استعمار نجات دهد؟ در پاسخ به پرسش‌های فوق، سه جهت‌گیری عمده قابل ردیابی است:

۱) اولویت استبدادستیزی بر استعمارستیزی؛ مطالبه‌ی اصلی جریان استبدادستیز، تأسیس حکومت جمهوری، دفاع از دموکراسی، مخالفت با حکومت دینی، تصویب قانون اساسی به شیوه‌ی قوانین اروپا و پایبندی به آرمان‌های اصلی انقلاب مشروطه بود. این رویکرد، که توسط احزاب و گروه‌های لیبرال دنبال

می‌شد، در سیاست دولت موقت نیز نمود عینی یافت. گروه‌های لیبرال نظیر جبهه‌ی ملی، نهضت آزادی، حزب جمهوری‌خواه خلق مسلمان و گروه جنبش «متعلق به طبقه‌ی متوسط جدید، کوچک و فاقد پایگاه حمایت توده‌ای بودند» (بشیری، ۲۰۰۶: ۳۰).

۲) اولویت استعمارستیزی با رویکرد چپ‌گرایانه؛ هدف اصلی این رویکرد قطع رابطه با «امپریالیسم آمریکا»، ملی کردن صنایع و بانک‌ها و ایجاد ارتش دائمی بود (همان: ۲۱). گروه‌ها و احزاب چپ نظیر حزب توده ایران، سازمان فداییان خلق، سازمان پیکار، سازمان طوفان، سازمان انقلابی و حزب کارگران سوسیالیست پایگاه اجتماعی گسترده‌ای نداشتند و به همین دلیل نتوانستند در بسیج توده‌ها و ساخت دولت جدید نقش مؤثری ایفا کنند.

۳) اسلام سیاسی با رویکرد مبارزه‌ی همزمان با استبداد و (با اولویت نسبی) استعمار؛ براساس این دیدگاه، راه برون‌رفت از مشکله‌ی «استبداد استعماری» مکتب اسلام است. نقد انقلاب مشروطه، نقد مدرنیته و دستاوردهای آن نظیر دموکراسی و پارلمان، تأسیس حکومت دینی با هدف اجرای احکام اسلامی، مردم‌گرایی، استقلال سیاسی و استکبارستیزی از مؤلفه‌های اصلی اسلام سیاسی است. حزب جمهوری اسلامی بزرگ‌ترین تشکل سیاسی بود که از این رویکرد دفاع می‌کرد.

مکتب اسلام ناظر به این مسئله اساسی بود که: «اسلام راه‌حل است»؛ نگاهی که بر مبنای آن قرآن، قانون اساسی دولت و فقه، تئوری واقعی و کامل اداره انسان از گهواره تا گور است. اسلام دینی جامع و فراتر از عبادات است که تمامی حوزه‌های زندگی را در بر می‌گیرد. در نتیجه، اسلام می‌تواند به‌طور کامل مشکلات بشری را حل کند و امور سیاسی را سامان دهد. امام خمینی(ره) در تفسیر اسلام سیاسی به تحریفی اشاره می‌کند که با «معرفی بد»، «اسلام را از سیاست دور» کرد: «وقتی شعار جدایی دین از سیاست جا افتاد... قهرأ فقیه هم مجاز نبود که از این دایره و حصار بیرون رود و در سیاست و حکومت دخالت نماید» (امام خمینی، ۲۰۰۶، ج ۲۱: ۲۷۸)، این در حالی است که اسلام رژیم‌ی سیاسی و «حقیقت سیاست» است: «[اسلام] همه احکامش یک احکام مخلوط به سیاست است... اداره‌ی مملکت است» (همان، ج ۱۰: ۱۸).

البته اسلام سیاسی و لوازم آن مثل اجرای کامل قوانین الهی مخالفان جدی نیز داشت که اساساً با ایده‌ی جمهوری اسلامی مخالف بودند. مخالفان بر این باور بودند که اسلام نمی‌تواند راه‌حل همه‌ی مشکلات بشری باشد. برای مثال، حسن نزیه، از پایه‌گذاران نهضت مقاومت ملی، در ۵ خرداد ۱۳۵۸ در روزنامه‌ی کیهان نوشت: «اگر ما فکر کنیم تمام مسائل سیاسی و اقتصادی و قضایی را می‌توانیم در قالب اسلامی بسازیم، آیات عظام هم می‌دانند این امر در شرایط حاضر نه مقدور است و نه ممکن و نه مفید» (بهشتی، ۲۰۰۷، ج ۱: ۲۰۷). یادداشت نزیه با واکنش نظریه‌پردازان اسلام سیاسی روبه‌رو شد؛ به‌طوری‌که آیت‌الله بهشتی گفت: «من این سؤال را می‌کنم که فرد یا گروهی که این دید را در رابطه با انقلاب ما و با اسلام دارد، آیا نسبت به انقلاب پیروزمند ما در این مقطع اخیر خودی است یا بیگانه؟... با چه انگیزه‌ای می‌گویند اسلام نمی‌تواند راه‌حل باشد» (همان: ۲۰۹).

بنابراین مهم‌ترین تحول در مفهوم دولت در این دوره آن بود که ایده‌ی «اسلام راه‌حل است»، به رویکرد مسلط در جامعه‌ی سیاسی ایران تبدیل شد؛ به‌طوری‌که تأثیر قاطع خود را در ساحت‌های ارزشی و مادی دولت برجای گذاشت. در همین راستا، در اصل چهارم قانون اساسی آمده است: «کلیه قوانین و مقررات مدنی... و غیر این‌ها باید براساس موازین اسلامی باشد». همان‌طور که گفته شد، باور طرفداران اسلام سیاسی آن بود که اسلام راه‌حل غلبه‌ی بر استبداد و استعمار است، اما پرسش مهم آن است که در این مبارزه اولویت با کدام است: استبداد یا استعمار؟ پاسخ به سؤال فوق، تأثیر به‌سزایی بر ساخت مفهوم دولت در ایران معاصر داشته است.

آرمان استقلال در تکوین نظم جدید

یکی از اصول مهم در بررسی پدیده‌ی تغییر مفهومی توجه به نوآوری مفهومی است. رسالت ایدئولوژیست‌های نوآور بهره‌گیری از سلاح‌های ایدئولوژیک در قالب مفاهیم هنجاری برای تداوم، تغییر یا تثبیت یک وضعیت سیاسی خاص است. در بررسی تکوین و تحول مفهوم دولت در دوره‌ی جمهوری اسلامی (۱۳۶۸-۱۳۵۸) نیز نمی‌توان نقش هنجارین و کارکردی مفاهیمی چون استبداد، استعمار، استقلال و آزادی را در منازعات ایدئولوژیک نادیده انگاشت؛ مفاهیمی قوی و برانگیزاننده که از سوی ایدئولوگ‌های نوآور برای موجه جلوه دادن رفتار اجتماعی استفاده می‌شد تا با «تردستی»، خود را به گروه مسلط اجتماعی تبدیل کنند و باورها و ارزش‌های سیاسی رقیب را به چالش بکشند. از این روی، مفاهیم فوق را باید به‌مثابه‌ی جنگ‌افزارهایی برای پیروزی در نزاع‌های ایدئولوژیک تلقی کرد. حاصل این نزاع است که ذهنیت یک دوران را می‌سازد.

تاریخ نزدیک در آستانه‌ی انقلاب اسلامی یادآور تجربه‌ی تلخ استعمار است؛ استعماری که با استخدام استبداد، استقلال و آزادی ایران را در معرض خطر قرار داده بود. حجت‌آوران نظام جدید بر این باور بودند که اتکا به ایدئولوژی‌هایی مانند ناسیونالیسم راه‌رهایی از استبداد و استعمار نیست؛ به تعبیر داوری اردکانی، «این راه به بن‌بست می‌رسد اما همه‌ی راه‌ها بن‌بست نیست» (داوری، ۱۹۸۶: مقدمه). در این میان، مهم‌ترین راه برای برون‌رفت از مشکله‌ی «استبداد استعماری»، مکتب اسلام است؛ راهی که استبداد را در استخدام استعمار می‌بیند و از همین روی، به تقدم مبارزه با استعمار رأی می‌دهد. بنابراین مسائلی چون دولت دست‌نشانده، وابستگی و استعمار باعث شد تا ادبیات سیاسی کشور از اولویت استبداد به سمت استعمار تغییر جهت دهد و با وجود تأکید بر تفکیک‌ناپذیری استقلال و آزادی، استکبارستیزی بر استبدادستیزی رجحان یابد.

در رویکرد جدید، هم‌زمان سه مفهوم مورد تأکید قرار می‌گیرد: ۱. آزادی (نفی استبداد)؛ ۲. استقلال (نفی استعمار و استثمار)؛ و ۳. اسلام سیاسی. در این‌جا، مبنا و محور اسلام است، بدین ترتیب، در پرتو نظام اسلامی راه برای کسب استقلال و نفی استعمار هموار می‌شود و استقلال نیز راه رسیدن به آزادی را تسهیل می‌کند. با توجه به شرایط تاریخی، پیوند اسلام، استقلال و آزادی، اساس تصور حکومت‌داری در

این دوره به‌شمار می‌رود (فیرحی، ۲۰۱۴: ۲۴۰). از این روی، بهشتی اگر چه از مبارزه‌ی همزمان با استبداد و استعمار سخن می‌گوید، اما با اشاره به ماهیت دولت دست‌نشانده در سده‌های اخیر، بر این باور است که استبداد ابزار استعمار و «دستشان در گردن هم است. مبارزه با استبداد از مبارزه و با استبداد جدایی‌ناپذیر است». خلاصه آن که «باید جنگ و مبارزه در درجه اول متوجه صاحب این آلت یعنی استعمار باشد» (مشروح مذاکرات، ۲۰۱۰: ۴۲۷-۴۲۶).

هنگام تصویب اصل نهم، مفهوم استقلال به‌تفصیل مورد بحث خبرگان قانون اساسی قرار گرفت. لذا بررسی مشروح مذاکرات قانون اساسی در خصوص اصل استقلال می‌تواند پرتوی بر تکوین ایده‌ی دولت در این دوره افکند. مهم‌ترین سؤال درباره‌ی اصل نهم مربوط به امکان تراحم دو مفهوم استقلال و آزادی بود؛ این که در صورت تراحم بین این دو، کدام یک اولویت دارد. خبرگان با پیش‌بینی احتمال تراحم میان استقلال و آزادی در آینده، ناگزیر دو جهت‌گیری در پاسخ به پرسش فوق ارائه دادند: ۱. تقدم آزادی؛ ۲. تقدم استقلال.

رویکرد اول متوجه اصل استبداد است و با اشاره به فضای رعب و وحشت در عصر پهلوی، فلسفه‌ی اصل نهم را تضمین آزادی می‌داند و سرکوب انواع آزادی‌ها را به بهانه‌ی استقلال، امنیت و تمامیت ارضی کشور خطرناک ارزیابی می‌کند (همان: ۴۲۲). در مقابل، رویکرد دوم بر تقدم استقلال در صورت تراحم تأکید دارد و آن را طبیعی و حتی ضروری می‌داند. این رویکرد، که از سوی اکثریت اعضای مجلس خبرگان حمایت می‌شد، به اشکال گوناگون تقدم استقلال بر آزادی را مورد تأیید قرار می‌داد؛ به‌طوری‌که شهید بهشتی با ایجاد تمایز بین شرایط عادی و اضطراری، این تقدم را برای «شرایط فوق‌العاده و استثنایی» اجتناب‌ناپذیر می‌داند: «به‌صورت ذاتی این دو با یکدیگر پیوسته‌اند اما این که در یک نوع شرایط فوق‌العاده و استثنایی، آزادی‌ها محدود می‌شود، این امر در جوامع و کشورها در حالت استثنایی عمومی است» (همان: ۴۲۳-۴۲۲).

با توجه به استدلال فوق، که رویکرد حاکم بر فضای عمومی مجلس خبرگان قانون اساسی بود، استقلال، به‌عنوان رکن اصلی دولت نوپیناد، «باید مقدم بر آزادی باشد» و یا به‌تعبیر مکارم شیرازی، آزادی «همه‌جا در خدمت استقلال است و از آن جدا نمی‌شود و تفکیک‌ناپذیرند» (همان: ۴۲۷). از نگاه موسوی جزایری، در فرض تراحم، حفظ استقلال قید حفظ آزادی است، اما آزادی قید حفظ استقلال نیست. وی درباره‌ی تقدم استقلال بر آزادی می‌گوید: «آزادی محترم است و محفوظ است مگر در جایی که به استقلال کشور لطمه بزند ولی آیا می‌شود بگوییم که استقلال کشور محترم است مگر در جایی که به آزادی فرد لطمه بزند؟ ابداً چنین چیزی نیست... البته اگر استقلال کشور می‌خواهد به خطر بیافتد جلوی آزادی آن روزنامه‌نگار را باید گرفت، پس این قید برای این است: یعنی «استقلال کشور» قیدی هست برای «آزادی» ولی حفظ «آزادی‌های فردی» نمی‌تواند قیدی بشود برای «استقلال» (همان: ۴۲۶).

البته کیفیت استدلال اعضای مجلس خبرگان نشان می‌دهد که با وجود شکل‌گیری دوگانه‌ی استقلال و آزادی، استقلال در مقابل آزادی تعریف نمی‌شود، بلکه همان‌طور که مرتضی حایری می‌گوید «استقلال

در برابر استعمار است» (همان: ۴۲۳) و در شرایط غیرعادی مبارزه با استعمار، می‌توان برخی از آزادی‌ها را محدود کرد. اولویت نسبی استعمار در دوگانه‌ی «اولویت مبارزه با استبداد یا استعمار»، تأثیر قاطعی بر تکوین ارزش‌ها و نهادهای دولت جمهوری اسلامی برجای گذاشت.

ملیت یا مکتب

نزاع بین «ملت» و «مکتب» یکی از مهم‌ترین نزاع‌های فکری در دوره‌ی تکوین دولت جمهوری اسلامی بود؛ به‌گونه‌ای که به یکی از موضوعات محوری در «جنگ جزوه‌نویسی» و «مناظرات فکری» تبدیل شد. پرسش اصلی این بود که آیا مردم ایران «یک ملت» هستند یا «جزوی از امت اسلامی»؟ در این دوره، چهار رویکرد عمده در خصوص مفهوم ملت و نسبت آن با دین اسلام وجود داشت: ۱. جمهوری دموکراتیک؛ ۲. جمهوری دموکراتیک اسلامی؛ ۳. دولت اسلامی؛ ۴. دولت جمهوری اسلامی.

۱- جمهوری دموکراتیک

تئوری حاکمیت بی‌قیدوشرط ملت تحت عنوان «جمهوری دموکراتیک» نظریه‌ای حداقلی و حاشیه‌ای بود؛ این تئوری با نقد دولت جمهوری اسلامی، تنها دولت مشروع را نظام جمهوری می‌دانست که برآمده از رأی و رضایت ملت باشد. در میان نظریه‌پردازان این تئوری می‌توان از مصطفی رحیمی نام برد. رحیمی علت مخالفت خود با جمهوری اسلامی را در نامه‌ای به امام خمینی (ره) با عنوان «چرا با جمهوری اسلامی مخالفم؟»، توضیح داده است.

رحیمی در این نامه با برجسته کردن مفهوم ملت و حاکمیت ملی، تلاش می‌کند تا مبهم بودن تئوری جمهوری اسلامی را اثبات کند. رحیمی دو دلیل عمده برای مخالفت با جمهوری اسلامی مطرح می‌کند: ۱. دولت دینی مانع تشکیل حکومت دموکراتیک و مغایر اصل حاکمیت ملی است. بر طبق ادعای رحیمی، «اگر کشور اسلامی باشد، دیگر جمهوری نیست، زیرا مقررات حکومت از پیش تعیین شده است» (رحیمی، ۱۹۷۹: ۴۲). ۲. نظام جمهوری اسلامی منجر به «حاکمیت ولی فقیه» و روحانیون به‌جای «حاکمیت ملی» خواهد شد. رحیمی جمهوری اسلامی را مخالف حق حاکمیت ملی می‌داند؛ چرا که «جمهوری اسلامی یعنی آن که حاکمیت متعلق به روحانیون باشد. و این برخلاف حقوق مکتسبه ملت ایران است» (همان). بنابراین مبنای تقسیم دولت‌ها، میزان دخالت ملت در سرنوشت مملکت است و بسته به این که حاکمیت با ملت باشد یا غیر آن، دولت‌ها به دو قسم «دموکراتیک» و «اقتدارگرا» تقسیم می‌شوند. در این تقسیم‌بندی متغیر مذهب هیچ نقشی در مشروعیت یا عدم مشروعیت دولت ایفا نمی‌کند. این رویکرد با توجه به جو فکری و شرایط سیاسی آن زمان نه تنها با استقبال روبه‌رو نشد، بلکه از سوی جریان‌های مذهبی روشنفکری نیز مورد نقد قرار گرفت. این نظریه حتی نماینده‌ای در میان اعضای مجلس خبرگان قانون اساسی نیز نداشت و برخلاف آرزوی رحیمی، نمی‌توانست «در قانون اساسی جدید مورد نظر قرار گیرد» (همان: ۱۲).

۲- جمهوری دموکراتیک اسلامی

دولت جمهوری دموکراتیک اسلامی یک «دولت ملی» است که حاکمیت را منحصر در ملت می‌داند. دو باور اصلی ایدئولوژیست‌های این دولت، که خود را پیرو قانون اساسی مشروطه می‌دانستند، عبارت است از: ۱. تفکیک دوران حضور و غیبت معصوم(ع)؛ و ۲. لزوم شباهت سازمان سیاسی دوره‌ی غیبت به نوع حکومت در دوران معصوم(ع). لذا این پرسش مطرح می‌شود که آن چه نوع سازمان سیاسی است که اگرچه عین حکومت معصوم(ع) نیست، اما به آن نزدیکی و شباهت دارد؟

عزت‌الله سبحانی، از نمایندگان مجلس خبرگان قانون اساسی، این پرسش را مطرح می‌کند که اگر قدرت‌گرایی به فساد دارد و دوره‌ی غیبت نیز انسان‌خنان‌پذیری چون معصوم حضور ندارد، چگونه باید قدرت را تنظیم و زندگی سیاسی را سازمان داد؟ چگونه دولت در دوره‌ی غیبت می‌تواند به قدر مقدور و با شباهت به نوع آرمانی دولت معصوم(ع) تحقق پیدا کند؟ متفکران مشروطه بر این باور بودند که با نظارت‌های بیرونی (تدوین قانون اساسی و تشکیل مجلس شورای ملی)، می‌توان به این قدر مقدور دست یافت. سبحانی، با اقتضای به فلسفه سیاسی مشروطه، درباره‌ی کیفیت «نظارت‌های بیرونی» می‌گوید: «ما باید آن کیفیتی که در نفس معصوم هست یعنی درونی است، ما باید صورت خارجی به آن کیفیت بدهیم... پس ما بیاییم به این قوا که در درون نفس معصوم هست صورت خارجی و عینی بدهیم و در جامعه پیاده کنیم» (مشروح مذاکرات، ۲۰۱۰: ۹۰).

رویکرد فوق‌شیوه‌ی تأسیس دولت در دوره‌ی غیبت را در تقسیم قوای درونی معصوم در هیأتی می‌داند که مشتمل بر قوای سه‌گانه باشند. در پاسخ به این پرسش که چه کسی بر این قوای سه‌گانه نظارت و اعضای آن را انتخاب می‌کند، به مفهوم حاکمیت ملی اشاره می‌شود. حاکمیت ملت از آن جهت مطرح می‌شود که بر طبق الهیات سیاسی این دولت، احتمال خطای اکثریت ملت از خطای افراد و نهادهای منفرد که از نقیصه‌ی «خطاپذیری» رنج می‌برند، کمتر است. بنابراین اگر سه عنصر قدرت سیاسی تحت نظارت ملت، «که احتمال خطایش کمتر است»، قرار گیرد، امکان شباهت دولت به «راه معصوم بیشتر است». سبحانی تدوین پیش‌نویس قانون اساسی را مبتنی بر همین نگرش می‌داند و درباره‌ی روح حاکم بر آن می‌گوید: «روح کلی که در این پیش‌نویس مطرح بوده... عبارت است از یک سلسله از کلی‌ترین ضوابط و مقرراتی که بین عناصر دولت-دولت [وجود دارد]... تعیین روابط و تعهداتی که بین این‌ها برقرار می‌شود و به‌صورت پیوندی یا عهدنامه یا میثاقی در می‌آید، این را قانون اساسی می‌گویند» (همان: ۸۸).

اگرچه قدرت سیاسی در پیش‌نویس قانون اساسی به‌گونه‌ای تنظیم شده است که حاکمیت را به ملت می‌دهد، اما حاکمیت ملی به معنای «قانون‌گذاری در احکام شرعی نیست». نویسندگان پیش‌نویس، وظایف مربوط به تأسیس دولت و مدیریت جامعه را مبتنی بر دو قسم می‌دانستند: منصوبات دینی و غیرمنصوبات. احکام «منصوص» غیرقابل تغییر است و در این حوزه هیچ کس اجازه‌ی «قانون‌گذاری» ندارد، اما از آن‌جا که حوزه‌ی «غیرمنصوص» تابع مقتضیات زمان و مکان است، تصمیم‌گیری در آن از طریق مشارکت عمومی و با تکیه بر آرای اکثریت ملت انجام می‌گیرد. سبحانی، با تکیه بر مبانی فوق، در

تحلیل پیش‌نویس قانون اساسی و تبیین رابطه‌ی حاکمیت ملی و احکام شرعی می‌گوید: «منظور از حاکمیت ملی، قانون‌گذاری در احکام شرعی نیست، چون قوانینی که در قوه مقننه مطرح می‌شود، قوانین مربوط به مسائل روزمره مانند مسائل اقتصادی و سیاسی و اجتماعی با آن مسائلی که در متون شرعی یا در فقه شرعی یک عنوان خاص یا عنوان عام دارد، فرق دارد. مطالب روزمره‌ای است که مردم باید در بین خودشان حل کنند» (همان: ۹۰).

بنابراین حاکمیت در دولت جمهوری موکراتیک اسلامی با «ملت» است و تنها قیدی که قانون‌گذاری ملت را محدود می‌کند، «عدم مغایرت با احکام شرعی» است. در پیش‌نویس قانون اساسی، تشخیص عدم مغایر مصوبات مجلس شورای ملی با احکام شرعی به عهده‌ی «شورای نگهبان قانون اساسی» بود که از میان پنج نفر از میان مجتهدان در مسائل شرعی و شش نفر از صاحب‌نظران در مسائل حقوقی تشکیل می‌شد.

۳- دولت اسلامی

دولت در این نظریه یک پدیده‌ی تاریخی و عرفی نیست، بلکه منشأ دینی دارد. نظریه‌پردازان دولت اسلامی با تکیه بر نظریه‌ی نصب فقیه، دولت را امانت شرعی می‌دانند که از خدا به فقها رسیده است و به همین دلیل، تمامی مناصب و قوای حکومتی را در ذیل حاکمیت فقیه تجزیه و تحلیل می‌کنند. آیت‌الله منتظری، که نقش پررنگی در گنجاندن اصول مربوط به نظریه‌ی دولت اسلامی در قانون اساسی داشت، بر این باور بود که شرط مشروعیت دولت در عصر غیبت این است که «رهبری که از طرف خدا تعیین شده ولو به واسطه»، نبض جامعه را در دست داشته باشد (منتظری، ۲۰۰۰: ۸۹۶).

در نظریه‌ی دولت اسلامی، دولت و مناسب حکومتی یک «امانت شرعی» است که از سوی خدا، پیامبر(ص) و ائمه معصومین(ع) به فقها سپرده شده است. با پذیرش این اصل مهم، نقش ملت به عنوان یکی از ارکان تأسیسی دولت با چالش روبه‌رو می‌شود. اکنون این سؤال مطرح می‌شود که اگر دولت امانت شرعی باشد، آیا می‌توان از مجلس شورای ملی قانون‌گذار صحبت کرد؟ آیا «ملت» در قلمرو فاقد حکم شرعی اجازه‌ی قانون‌گذاری دارد؟

با توجه به مقدمات فوق، مجلس شورای ملی جایگاه خاصی در این نظام سیاسی پیدا می‌کند. شاید اولین ویژگی آن پذیرش این باور مهم باشد که مجلس شورا نمی‌تواند قانون‌گذاری کند. آیت‌الله دستغیب شیرازی در نقد پیش‌نویس قانون اساسی می‌گوید: «اصلاً بشر حق جعل قانون برای بشر دیگری را ندارد، قانون‌گذاری کار خدا است» (مشروح مذاکرات، ۲۰۱۰: ۹۲). لذا در این رویکرد نه تنها بشر حق قانون‌گذاری ندارد، بلکه شأن تقنینی مجلس نیز انکار می‌شود. مبنای حکومت در نظام اسلامی، قرآن و سنت است و در چنین نظامی، حاکمیت و سلطه قانون‌گذاری ویژه پروردگار است که شریعتش را در قرآن و سنت به ودیعت نهاده است. به نظر می‌رسد آن دسته از خبرگان قانون اساسی که شأن تقنینی مجلس را انکار

می‌کردند، «مجلس برنامه‌ریزی» را جایگزین مناسبی برای مجلس قانون‌گذاری می‌دانستند. در مجلس برنامه‌ریزی اولاً بشر حق قانون‌گذاری ندارد و ثانیاً قدرت مقننه در انحصار خداوند است. یکی از راه‌هایی که فقه شیعه راه را برای وضع و اجرای قوانین در حوزه‌های متغیر و متحول زندگی انسان‌ها هموار کرده، پذیرش منطقه‌الفراغ است. در «دولت اسلامی مبتنی بر نظریه حاکمیت انتصابی فقیه» منطقه‌الفراغ وجود دارد، اما آن چیزی که این مناطق خالی از نصوص شرعی را پر می‌کند، عقل عقلائی جامعه و تدبیر ملت با پذیرش ولایت فقهی نیست، بلکه «احکام ولایتی» است که حاکم مشروع بر حسب مقتضیات زمان و مکان، در حکومت وضع و اجرا می‌کند (منتظری، ۲۰۰۰: ۸۹۶). نتیجه‌ی بحث فوق آن است که دولت اسلامی، دولت «تک‌مبنایی» است؛ بدین معنا که قضاوت، تصویب و اجرای قوانین در زمان غیبت به فقیه عادل آشنا به حوادث و مسائل روز منتهی می‌شود و ملت در چنین فضایی به مشارکت مبادرت می‌ورزد.

نکات فوق نشان می‌دهد دولت اسلامی نمی‌تواند مفهوم حاکمیت ملی را هضم کند، در نتیجه، هر اندازه حاکمیت فقیه گسترش می‌یابد، دایره‌ی حاکمیت ملی تنگ و تنگ‌تر می‌شود. از این روی، طرح اصل پنجاه و ششم قانون اساسی با واکنش منفی طرفداران دولت اسلامی در مجلس خبرگان قانون اساسی روبه‌رو شد. برخی این اصل را «خلاف شرع» می‌دانستند؛ زیرا بر این باور بودند که سرنوشت ملت به‌طور مطلق به خود ملت واگذار نمی‌شود. از نگاه منتظری «حاکمیت ملت غلط است»؛ چرا که این اصل مغایر با اصل امامت است و «کوچک‌ترین ارتباطی با ولایت فقیه ندارد». عده‌ای از خبرگان نیز این اصل را برآمده از فلسفه‌ی سیاسی غرب و اعلامیه‌ی حقوق بشر می‌دانستند که «جایی در نظام سیاسی اسلام ندارد» (مشروح مذاکرات، ۲۰۱۰: ۵۲۴). جالب آن که برخی در تبیین اصل حاکمیت ملی بر این باور بودند که خداوند بخشی از این حاکمیت را به فقها و بخش دیگر را به ملت داده است. در «حاکمیت دوگانه‌ی ملت و فقها» مسئله این است که «باید تعیین شود چه حقی مال ملت است. اگرچه حق فقها در حاکمیت مستقل است و آحاد ملت هم حق جداگانه‌ای دارند، اما در تحلیل نهایی، «حکمرانی و ولایت با فقیه جامع الشرایط است» (همان: ۵۱۱-۵۱۰).

۴- دولت جمهوری اسلامی

طبق اصل نخست قانون اساسی، دولت ایران شامل دو رکن جدایی‌ناپذیر است: «جمهوریت» و «اسلامیت». بر این اساس، دولت‌های تک‌مبنایی که در آن یا قواعد و موازین اسلامی رعایت نمی‌شود یا به نام اسلام و با توسل به زور، رأی ملت را خرد و ناچیز می‌انگارند، به یک میزان نامشروع و ناقص قلمداد می‌شوند. مهم‌ترین نظریه‌پرداز این دولت، که نقش پررنگی نیز در تأسیس شاکله‌ی نظام جدید در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی داشت، آیت‌الله بهشتی بود.

شهید بهشتی با ارتباط بین مسئله‌ی خاتمیت و امامت از یک‌سو و مسئله‌ی نیابت امام و مسائل مربوط به مرجعیت و زمامداری در عصر غیبت از سوی دیگر، دو نوع رهبری را در اندیشه‌ی اسلامی از یکدیگر

متمایز می‌کند: الف) رهبر انتصابی الهی که «اصلاً قصه‌ی انتخاب در آن‌جا معنی ندارد» (دوره‌ی معصوم)؛ ب) رهبری انتخابی که از سوی مردم برگزیده می‌شود (دوره‌ی غیبت) (بهشتی، ۲۰۱۱: ۱۸۹-۱۸۵). در این میان، انتخاب امام در عصر غیبت مبتنی بر دو شرط است: ۱. آگاهی و پابندی رهبر به مسلک؛ ۲. انتخاب رهبری با خواست اکثریت (همان: ۲۱۷).

با توجه به مبنای فوق، بهشتی جوامع و نظام‌های اجتماعی را به دو دسته تقسیم می‌کند: مکتبی و غیرمکتبی. نظام‌های سیاسی «غیرمکتبی»، «تک‌مبنایی» یا «بی‌مسلک» به نظام‌های فاقد ایدئولوژی گفته می‌شود که در آن ملت با آزادی از هرگونه مکتب و ایدئولوژی، سرنوشت خود را تعیین می‌کند (مشروح مذاکرات، ۲۰۱۰: ۳۸۰). در مقابل، در نظام‌های سیاسی مکتبی، ملت در گام نخست، به‌صورت آزادانه، مکتب را «انتخاب» می‌کند و به‌محض انتخاب مکتب، می‌پذیرد که از این مرحله به بعد همه‌ی قوانین و مقررات باید در چارچوب مکتب باشد. در نتیجه، آنچه حق حاکمیت ملی را در جوامع مکتبی از جوامع غیرمکتبی متمایز می‌کند، اعمال حق حاکمیت در «دو مرحله» است. بهشتی در توضیح عدم مغایرت اصل پنجم با اصل ششم قانون اساسی، به چندمرحله‌ای بودن حق حاکمیت در جوامع مکتبی اشاره می‌کند و می‌گوید: «در جامعه‌های مکتبی... انسان اول مکتب را انتخاب می‌کند و به دنبال مکتب یک مقدار تعهد برایش می‌آید و انتخابات بعدی نمی‌تواند نقض‌کننده تعهدی باشد که قبلاً پذیرفته است» (همان: ۴۰۶).

شاهکار بهشتی بیان عدم تعارض بین اصل حاکمیت ملی با اصل ولایت فقیه است. برخی از خبرگان، اصل پنجم قانون اساسی را مغایر اصل پنجاه و ششم می‌دانستند و حتی از لزوم «حاکمیت دوگانه‌ی ملت و فقها» سخن می‌گفتند. اما آن‌طور که بهشتی می‌اندیشید، این دو اصل منافاتی با یکدیگر نداشتند؛ چراکه او بر این باور بود که اولاً حق حاکمیت امانت ملی است و خداوند انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است؛ ثانیاً انسان این حق خداداد را در شناخت و «انتخاب شرع و قانون الهی و رهبری و اداره‌ی کشور» اعمال می‌کند؛ ثالثاً هیچ‌کس نمی‌تواند این حق را در خدمت منافع فردی یا گروهی خاص قرار دهد؛ و رابعاً «حتی اصل پنجم فارغ از نقش مردم نیست» (همان).

البته بهشتی با وجود پذیرش مفهوم ملت، ملی‌گرایی را رد می‌کند. وی بر این باور است که «مکتب‌گرایی» و «ملی‌گرایی» شامل دو قلمرو به کلی متفاوت و جدا از هم هستند که نسبت میان آن‌ها «تباین» است (بهشتی، ۲۰۰۷: ۴۷۵). اسلام مخالفتی با «وحدت‌های ملی» در قالب زبان، ادبیات و آداب و رسوم مشترک ندارد، اما با نقش آن‌ها در شکل‌گیری واحدهای سیاسی متمایز، مخالف است. به تعبیر بهشتی، «محدود کردن آرمان‌های یک انقلاب در نجات یک ملت، شرک است» (همان: ۱۳۲). براساس مبانی فوق، برای ملت ایران یک نقش مضاعف به‌وجود می‌آید؛ بدین معنا که یک ایرانی ضمن آن‌که شهروند جمهوری اسلامی است، جزئی از امت اسلامی نیز محسوب می‌شود و حقوق و وظایفی نسبت به جهان اسلام پیدا می‌کند.

موضوع مهم دیگر در دولت جمهوری اسلامی «رابطه‌ی امر ملی و امر دینی» است: آیا در جهان‌بینی اسلامی «امر ملی» همان «امر دینی» است یا امکان تفکیک میان این دو وجود دارد؟ از نظر بهشتی امر ملی، لزوماً امر شرعی نیست، حتی لازم نیست موافق شریعت باشد، بلکه فقط نباید «مغایر شرع» باشد. بنابراین ضرورتی ندارد برای نگارش هر قانونی به دنبال آیه و حدیثی بود تا اسلامی بودن آن اثبات شود. وی می‌گوید: «ما نمی‌توانیم بگوییم همه مقررات باید متخذ از قرآن و سنت باشد، ما باید بگوییم با رعایت خطوط کلی کتاب و سنت و در محدوده آن‌ها بوده و مخالف آن‌ها نباشد، برای این که ما مثلاً در امور راهنمایی و رانندگی باید از تجارب استادان و کارشناسان این فن با رعایت حدود کلی کتاب و سنت استفاده کنیم» (مشروح مذاکرات، ۲۰۱۰: ۳۱۶).

دولت وحدت؛ میهن اسلامی

برخلاف اندیشه‌ی سیاسی قدیم، که کشورها را بر مبنای مرزهای عقیدتی به دارالاسلام و دارالکفر تقسیم می‌کرد، در دوره‌ی جدید دولت قلمرومند و مرزهای سرزمینی مورد پذیرش دانشمندان علم سیاست قرار گرفته است. اما نکته‌ی مهم آن است که ایران به عنوان بخشی از دارالاسلام چگونه می‌تواند هم جزوی از میهن اسلامی باشد و هم دولت ملی و مرزهای سرزمینی خود را داشته باشد؟ طرح این سؤال از این جهت ضروری می‌نمود که انقلاب اسلامی، انقلابی فرامرزی بود که از محدوده‌ی سرزمینی ایران فراتر می‌رفت. در زمان تکوین دولت جمهوری اسلامی و مناظرات ایدئولوژیک میان نیروهای سیاسی، چهار نظریه‌ی عمده در خصوص مفاهیم مرز و سرزمین در اندیشه‌ی سیاسی ایرانی وجود داشت: ملی‌گرایی، ملی‌گرایی اسلامی، صدور مطلق انقلاب و ام‌القری. جدول زیر، مختصات نظریه‌های چهارگانه را نشان می‌دهد:

جدول ۱: نظریه‌های چهارگانه

محورها نظریه‌ها	دولت آرمانی	صدور انقلاب	ملیت / اسلامیت	مرزهای سرزمینی	دوره‌ی تسلط
ملی گرایی	دولت جمهوری؛ دفاع از دولت ملی	رد کامل صدور انقلاب	اصالت ملیت	اصالت مرزهای سرزمینی	—
ملی گرایی اسلامی	دولت جمهوری دموکراتیک اسلامی؛ دفاع از دولت ملی	رد صدور انقلاب؛ حمایت اخلاقی از مسلمانان جهان در چارچوب دیپلماسی	اولویت ملیت؛ خدمت به ایران از طریق اسلام	اصالت مرزهای سرزمینی	بهمن ۱۳۵۷ آبان ۱۳۵۸
صدور مطلق انقلاب	دولت اسلامی؛ نفی دولت ملی	درک فراملی از مفهوم انقلاب؛ دفاع از صدور مطلق انقلاب	اولویت اسلامیت	پذیرش مرزهای عقیدتی	خرداد ۱۳۶۰ اسفند ۱۳۶۳

ام‌القری	دولت جمهوری اسلامی؛ ضرورت» پذیرش برخی از مختصات دولت ملی	صدور انقلاب با رعایت مصلحت اسلام و مسلمانان	پذیرش ملیت ایرانی در درون امت اسلامی	«ضرورت» پذیرش مرزهای سرزمینی	اسفند ۱۳۶۰ خرداد ۱۳۶۸
----------	---	---	--	------------------------------------	--------------------------

با توجه به جدول فوق می‌توان گفت که:

۱. مسئولیت‌های سرزمینی یا فراملی دولت یکی از نزاع‌های اصلی نیروهای سیاسی در زمانه‌ی تکوین دولت جمهوری اسلامی بوده است؛ به‌طوری‌که این نزاع تأثیر تعیین‌کننده‌ای بر ساخت قدرت در این دوره داشته است.

۲. در حالی که مفهوم سرزمین در دولت پهلوی با هویت و نژاد ایرانی گره خورده بود، در دوره‌ی جدید با مفهوم امت و شریعت پیوند خورد تا درک جدیدی از دولت و عناصر مقوم آن ارائه شود.

۳. آموزه‌های دینی مهم‌ترین سلاح ایدئولوژیک ایده‌پردازان نظریه‌های ام‌القری و صدور مطلق انقلاب برای دفاع از مسئولیت‌های فراملی دولت جمهوری اسلامی در جنگ قلمی و میدانی با نظریه‌ی ملی‌گرایی اسلامی بود.

۴. «پایبندی به مرز جغرافیایی و گستردگی مرز ژئوپلیتیکی» مهم‌ترین ویژگی دولت جمهوری اسلامی با قرائت نظریه‌ی ام‌القری است. این مطلب نشان می‌دهد که دولت جمهوری اسلامی از باب ضرورت بخش مهمی از عناصر دولت ملی را پذیرفته است.

۵. در این میان، جنگ ایران و عراق تأثیر مهمی بر روی گسترش ایده‌ی امت‌محوری در ساخت دولت جدید داشت؛ اگرچه این نبرد بر سر تمامیت ارضی ایران بود، اما در تحلیل نهایی آنچه اهمیت داشت،

صرف سرزمین ملی نبود، بلکه میهن اسلامی (ام‌القری) بود که رهبری جهان اسلام را در دست داشت

۶. خاطرات روزانه‌ی هاشمی رفسنجانی در کتاب **دفاع و سیاست** نشان می‌دهد که سران نظام جمهوری اسلامی بین انتخاب نظریه‌ی صدور مطلق انقلاب و ام‌القری اختلاف‌نظر داشتند؛ اختلاف‌نظر و تردیدی که تا امروز نیز ادامه پیدا کرده است. در خاطره ۱۲ مهر ۱۳۶۶ هاشمی آمده است: «جلسه سران قوا در دفتر نخست‌وزیر بود... بحث دیگری مطرح شد که آیا باید اصالت را به حفظ ایران به‌عنوان پایگاه اسلام انقلابی بدهیم و بر این اساس، توجه به مسائل خارج از ایران و از جمله نهضت‌های آزادی‌بخش، تحت‌الشعاع آن قرار گیرد و با دولت‌ها در پرتو این اصل برخورد کنیم، یا این‌که وضع موجود را ادامه دهیم؛ به‌جایی نرسیدیم» (هاشمی، ۲۰۱۲: ۳۰۱-۳۰۰).

در باب حکومت؛ از نظام شورایی تا نظام متمرکز

در آستانه‌ی پیروزی انقلاب اسلامی هم‌زمان دو گرایش عمده میان نخبگان سیاسی وجود داشت: ۱. گریز از تمرکز و میل به تعدد مراکز قدرت؛ به‌طوری‌که همه‌ی نیروهای سیاسی با درک تجربه‌ی تلخ استبداد در

دوره‌ی پهلوی از یکپارچگی قدرت در یک نقطه واهمه داشتند و بر پراکندگی آن در نظم جدید اصرار می‌ورزیدند؛ ۲. گریز از دموکراسی غربی و میل به نظام شورایی؛ ایدئولوژیست‌های سیاسی- مذهبی بین استبداد و استعمار و استعمار و نظام حکومتی آن یعنی دموکراسی پیوند نزدیکی برقرار می‌ساختند؛ بدین صورت که: ۱. استعمار حامی استبداد و مخالف استقلال کشورهای مستقل است؛ ۲. بین استعمار و حکومت‌های آن، دموکراسی غربی، پیوند جدایی‌ناپذیری وجود دارد؛ ۳. دموکراسی غربی مخالف مذهب و آموزه‌های اسلامی است؛ ۴. دموکراسی غربی نمی‌تواند مدل مناسبی برای توزیع قدرت در نظام اسلامی باشد. از این‌روی، خبرگان دو «مکتب دموکراسی» و «مکتب الهی» را در مقابل هم قرار می‌دادند. به هر حال، در تنگنای میان استبداد و دموکراسی غربی، فعالان سیاسی آن زمان به «جمهوریت» و «نظام شورایی» پناه آوردند که نتیجه‌ی آن شکل‌گیری مدیریت نامتمرکز و شورایی در دستگاه‌ها و نهادهای مختلف بود.

۱- تحول در قوه مجریه

ترسیم چهره‌ی دولت و تنظیم نیروها در هر ساختار سیاسی، بستگی به نوع نظام سیاسی بر مبنای الگوهای تفکیک قوا دارد. این الگوها عبارتند از: ۱. نظام ریاستی؛ ۲. نظام پارلمانی و ۳. نظام مختلط (نیمه ریاستی- نیمه پارلمانی). در آستانه‌ی تشکیل مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، الگوهای متعددی از نظام‌های سیاسی مطرح بود. بررسی‌ها نشان می‌دهد اغلب این الگوها دارای خصلت شورایی و غیرمتمرکز هستند. مهم‌ترین الگوی مطرح نظام سیاسی عبارتند از: ۱. قوه‌ی مجریه‌ی شورایی (ریاست جمهوری شورایی)، ۲. جمهوری پارلمانی؛ ۳. قوه‌ی مجریه‌ی دورکنی (۱. رهبری؛ و ۲. رئیس‌جمهوری یا نخست‌وزیری)؛ ۴. قوه‌ی مجریه‌ی سه‌رکنی (۱. رهبری؛ ۲. ریاست جمهوری؛ ۳. نخست‌وزیر). الگوی چهارم، همان نوع نظام سیاسی است که مبنای تنظیم قوا و اداره‌ی قوه‌ی مجریه در قانون اساسی اول قرار گرفت و در سال‌های ۱۳۵۸ تا ۱۳۶۸ در کشور حاکم بود. دلایل زیر در انتخاب قوه‌ی مجریه سه رکنی حائز اهمیت است:

۱. فعالان سیاسی با ترس از «هیولای استبداد»، سعی در فرار از تمرکز قدرت در یک فرد داشتند. بر مبنای اصل «عدم تمرکز»، تمرکز اختیارات و تفویض اعتبارات زیاد به شخص واحد، «خطر دیکتاتوری را صریحاً دارد».

۲. از نظر فعالان سیاسی مذهبی، تمرکز اختیارات اجرایی در رئیس‌جمهور می‌تواند او را در مقابل رهبری، به‌عنوان عالی‌ترین مقام کشور، قرار دهد و نظام سیاسی را به سمت تضاد و تنش سوق دهد.

۳. اگرچه امکان کاهش اختیارات منصب ریاست جمهوری و تعدد مراکز قدرت اجرایی وجود داشت، اما حذف آن از قانون اساسی برخلاف اصل اول قانون اساسی بود.

۴. طرفداران قوه‌ی مجریه‌ی سهرکنی به وضعیت خاص فرهنگی، سیاسی، جغرافیایی و قومیتی ایران زمین استناد می‌کردند. بر این اساس، آنچه که می‌تواند مظهر وحدت ایران در عین کثرت اقوام، مذاهب و زبان‌های مختلف باشد، یک مقام ثابت اجرایی است (همان: ۱۲۸۳-۱۲۴۷).

تجربه‌ی قوه‌ی مجریه‌ی سهرکنی در دهه‌ی اول انقلاب نه تنها موفقیت‌آمیز نبود، بلکه با چالش‌ها و تگناهای اساسی روبه‌رو شد؛ به‌طوری‌که اگر مقام رهبری از ولایت مطلقه‌ی خود استفاده نمی‌کرد، مدیریت اجرایی کشور دچار بن‌بست می‌شد. فعالان سیاسی ایران، که در شورای بازنگری قانون اساسی جمع شده بودند، موارد ذیل را به‌عنوان مشکلات اصلی نظام نیمه‌پارلمانی می‌دانستند:

۱. با توجه به انواع پیچیدگی‌های سیاسی و عملی، مسئولیت اداره‌ی قوه‌ی مجریه یک اقتدار تمام و کامل می‌خواهد؛ در حالی که قدرت اجرایی موجود «برای اداره یک کشور کم است».

۲. همین اقتدار محدود بین رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر تجزیه و تقسیم شده است، در حالی که «این‌ها از جمله چیزهایی که در عمل قابل تقسیم هم باشد نیست».

۳. علاوه بر اقتدار تجزیه شده، مرز میان مسئولیت‌ها و اختیارات رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر نیز در قانون اساسی مشخص نشده و ابهام دارد.

۴. تجزیه‌ی اقتدار اجرایی بین دو رکن، باعث لوٹ مسئولیت‌ها شده است؛ به‌طوری‌که برای مشکلات کشور نمی‌توان فرد مشخصی را مسئول دانست؛ «هر کس را شما مخاطب قرار دهید یک جوابی خواهد داشت».

۵. ابهام در قانون اساسی، تجزیه‌ی اقتدار اجرایی و لوٹ مسئولیت‌ها در قوه‌ی مجریه باعث تشکیل شوراهای متعدد شده است. «شورا در شورا» و «حکومت در مقابل حکومت» نه تنها مشکلات کشور را حل نکرده، بلکه در برخی از عرصه‌ها، کارها را متوقف کرده است.

۶. نظام نیمه‌پارلمانی، نظامی کُند، پیچیده و اختلاف‌آفرین است؛ به‌طوری‌که از زمان انتخاب رئیس‌جمهور تا تشکیل کابینه مراحل چندگانه‌ای باید طی شود که در هیچ جای دنیا سابقه ندارد (همان: ۲۴۷-۲۱۷).

شرایط سیاسی در زمان تدوین قانون اساسی دوم، تمرکز در مدیریت قوه‌ی مجریه را به ضرورت زمانه تبدیل کرده بود؛ در این زمان، فکر بازنگری قانون اساسی دغدغه‌ی مشترک مدیران ارشد نظام بود که فقط شرایط ناشی از جنگ آن را به تأخیر می‌انداخت، اما بلافاصله پس از جنگ، امام خمینی (ره) در ۴ اردیبهشت ۱۳۶۸ دستور بازنگری در قانون اساسی را صادر نمود. بر طبق دستور امام، رهبری، تمرکز در مدیریت قوه مجریه، قوه قضاییه و صداوسیما، مجمع تشخیص مصلحت نظام، راه بازنگری قانون اساسی و تغییر نام مجلس شورای اسلامی و تعداد نمایندگان آن جزو مسائل مورد بحث در شورای بازنگری قرار گرفت (امام خمینی، ۲۰۰۶، ج ۲۱: ۳۶۴).

از این روی، فلسفه‌ی بازنگری، تنظیم مجدد نهادهای حکومت بر مبنای اندیشه‌ی تمرکز است. بنابراین در این که تمرکز باید وجود داشته باشد، تردیدی نبود، اما مسئله این بود که مفهوم تمرکز به چه

معناست؟ در این باره دو دیدگاه وجود داشت: تمرکز در فرد یا در یک نقطه. سرانجام شورای بازنگری به این نتیجه رسید که منظور تمرکز قدرت در شخص «رئیس‌جمهور» است، بدین ترتیب، تغییرات مهمی در اصول متعدد قانون اساسی ایجاد شد که در نتیجه آن پست نخست‌وزیر از قانون اساسی حذف و قوه‌ی مجریه سهرکنی به دورکنی تبدیل شد.

۲- تحول در قوه قضائیه

تحلیل اندیشه‌ی سیاسی نخبگان ایرانی در بین سال‌های ۱۳۵۸ تا ۱۳۶۸ نشان می‌دهد که تغییر مدیریت قضایی از شیوه‌ی شورایی به مدیریت فردی تحت تأثیر تحولات «انگاره‌ی دولت» بوده است. با توجه به ملازمه‌ی بین تمرکز و استبداد در دوره‌ی پهلوی، ساختار قوه قضائیه در پیش‌نویس قانون اساسی به‌گونه‌ای تنظیم شده بود که با مختصات عدم تمرکز و شورایی‌گرایی، که روح حاکم بر فضای فکری و سیاسی تدوین قانون اساسی اول بود، همخوانی داشت. با توجه به غلبه‌ی تفکر شورایی، خبرگان نیز مانند نویسندگان پیش‌نویس، «شورای عالی قضایی» را به‌عنوان بالاترین مقام قوه قضائیه پذیرفتند. بر پایه قانون اساسی ۱۳۵۸، مدیریت قضایی بر مبنای الگوی «غیرمتمرکز» و به‌صورت شورایی تنظیم شد؛ به‌گونه‌ای که شورای عالی قضایی تمام امور قضایی، اجرایی و اداری را که در قلمرو دستگاه قضایی قرار می‌گرفت، مدیریت می‌کرد. اما، در عمل، تجربه‌ی اداره‌ی امور قضایی به‌صورت شورایی تلخ و ناخوشایند بود، از این روی، امام در فرمان تشکیل شورای بازنگری قانون اساسی خواستار «تمرکز در مدیریت قوه قضائیه» شد.

مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، به‌خوبی، بیانگر اهمیت تجربه‌ی منفی مدیریت شورایی در اداره‌ی امور کشور، به‌خصوص مدیریت اجرایی و قضایی، است. مدیریت شورایی براساس قاعده‌ی عدم تمرکز با نوعی «پراکندگی در وظایف و اختیارات» ساختارهای قضایی و اجرایی تعبیر شد. از دیدگاه خبرگان قانون اساسی دوم دلایل ناکارآمدی مدیریت شورایی در ساختار قضایی کشور بدین شرح است: ۱. ماهیت امور اجرایی به عهده‌ی یک شورا باعث «اتلاف نیروها» و «تأخیر در کارها» می‌شود؛ ۲. مدیریت شورایی باعث به‌وجود آمدن «جهت‌گیری‌های متعدد» می‌شود؛ ۳. خبرگان قانون اساسی اول در رأس قوه قضائیه «دو قطب» و «دو سر» ایجاد کردند: رئیس دیوان عالی کشور و دادستان کل؛ ۴. مدیریت شورایی در دستگاه اجرایی موجب لوث مسئولیت می‌شود؛ ۵. مدیریت شورایی باعث تعطیلی احکام الهی می‌شود (همان: ۲۳۴-۲۳۲).

از این روی، اعضای شورای بازنگری قانون اساسی، مدیریت شورایی را مهم‌ترین مشکل دستگاه قضایی می‌دانستند که تنها راه اصلاح آن نیز ایجاد یک مدیریت متمرکز و دارای رئیس واحد بود تا بتواند با تجمع اختیارات و امکانات، از پخش شدن مسئولیت، کُندی امور و تعطیلی احکام الهی جلوگیری نماید. براساس تصور اعضای کمیسیون تمرکز مدیریت در قوه قضائیه، معنای تمرکز آن است که تنظیم ساختار قضایی به‌نحوی باشد که «دست یک مسئولی بسته» نشود. امید زنجانی در خصوص مسائل مربوط به

تمرکز در مدیریت قوه قضائیه می‌گوید: «یکی از دلایل عام نارضایتی حضرت امام که حاکی از عدم موفقیت قوه قضائیه بود، شورایی بودن مدیریت دستگاه قضائی منظور شد و به همین دلیل به جای نظام شورایی، نظام مدیریت متمرکز در قوه قضائیه پیشنهاد شد و این پیشنهاد به تصویب رسید» (همان: ۳۲۱). به همین دلیل، کمیسیون سوم، به جای نظام شورایی، نظام مدیریت متمرکز در قوه قضائیه را به تصویب رساند.

با توجه به ناکارآمدی شیوه‌ی حکمرانی شورایی در کشور، فضای حاکم بر شورای بازنگری قانون اساسی به گونه‌ای بود که هر طرحی با معیار تمرکز ارزیابی می‌شد؛ از این روی، وقتی پیشنهاد شد تا مسئولیت‌های دادستان کل کشور را قانون تعیین کند، اعضای شورا تأکید کردند که «ما مطالبی را حق داریم اضافه کنیم که مربوط به تمرکز باشد» (همان: ۷۱۶). در نتیجه، تمرکز به صورت تک‌مدیریتی در قوه قضائیه بدین شکل تعبیر شد که هیچ امری از امور مربوط به مسائل قضائی خارج از حوزه این مدیریت نباشد. بدین ترتیب، تمامی مسئولیت‌های قضائی، اداری و اجرایی مربوط به قوه قضائیه بر عهده‌ی یک فرد گذاشته شد.

۳- تحول در رهبری

رهبری، رکن اصلی نظام سیاسی شیعه در دوره‌ی غیبت است. از آن جا که دولت جمهوری اسلامی مبتنی بر ولایت فقیه، نویناد و تازه تأسیس بود، تحولات مهمی در مسائل رهبری با توجه شرایط مذهبی-سیاسی دهه‌ی اول انقلاب و بحران‌های ناشی از آن صورت گرفت؛ به طوری که یکی از تغییرات عمده در قانون اساسی در جریان شورای بازنگری ۱۳۶۸، تبدیل شورای رهبری به رهبری فردی بود.

خبرگان قانون اساسی با توجه به ملازمه‌ی استبداد و تمرکز در دوره‌ی پهلوی، در صدد برآمدند تا ساختاری نهادها و سازمان‌های سیاسی را بر مبنای اصل عدم تمرکز و نظام شورایی تنظیم کنند. قانون اساسی ۱۳۵۸ نه اولویت را به فرد داد و نه به شورا، بلکه با توجه به شرایط تعیین شده، خبرگان رهبری را در انتخاب رهبری فردی یا شورایی مخیر گذاشت. بررسی مشروح مذاکرات نشان می‌دهد که مسئله‌ی اصلی آن بود که بعد از امام «آیا بهتر است رهبری قائم به فرد باشد یا شورایی؟» (همان: ۸۰).

براساس استدلال خبرگان، در صورتی رهبری قائم به فرد است که همه‌ی شرایط و صفات با حدنصاب لازم در وجود یک مرجع جمع شده باشد؛ در چنین شرایطی، همان شخص، رهبر است. بنابراین، هرگاه یکی از فقها، که صلاحیت مرجعیت و رهبری را دارد، امتیازات و ویژگی‌های لازم را داشته باشد و اکثریت قاطع مردم از او تقلید کنند، شورا دیگر موضوعیت پیدا نمی‌کند. منتظری درباره‌ی رهبری فردی می‌گوید: «چنانچه فرض کردیم یک نفر امتیاز داشته باشد و دیگران در عرض او نباشند شورا قرار دادن که معنی ندارد. شورا در صورتی است که یک نفر ممتاز نباشد» (همان: ۱۰۹۶).

اما در صورتی که شرایط و صفات رهبری در وجود یک مرجع به حد نصاب لازم نرسد، یعنی یک نفر به تنهایی نتواند نظام اسلامی را به خوبی هدایت و مدیریت کند، در آن صورت رهبری قائم به شورا خواهد

بود. لذا شورا در صورتی است که یک نفر از لحاظ شرایط رهبری برجسته و ممتاز نباشد (همان: ۱۰۷۱). با توجه به مبنای فوق، در بخشی از اصل ۱۰۷ قانون اساسی آمده است: «در غیر این صورت [عدم تعیین رهبر از طرف اکثریت قاطع مردم] خبرگان منتخب مردم درباره همه کسانی که صلاحیت مرجعیت و رهبری دارند بررسی و مشورت می کنند، هرگاه یک مرجع را دارای برجستگی خاص برای رهبری ببیند او را به عنوان رهبر به مردم معرفی می نمایند، وگرنه سه یا پنج مرجع واجد شرایط رهبری را به عنوان اعضای شورای رهبری تعیین و به مردم معرفی می کنند».

شورای بازنگری قانون اساسی با حذف «شورای رهبری» در اصل ۱۰۷ قانون اساسی، تحول بنیادی در نحوه حکومت داری ایجاد کرد. توضیح آن که تمرکز در مسائل مربوط به رهبری یکی از محورهای بازنگری قانون اساسی به شمار می رفت که در فرمان امام نیز به آن اشاره شده بود. آن طور که از مشروح مذاکرات بر می آید، «شورای رهبری» به چهار دلیل از قانون اساسی حذف شد:

۱. شورای رهبری سابقه ای اسلامی ندارد و امامت در اسلام همواره فردی بوده است. اگرچه «شورا» در اسلام وجود دارد، اما شورا برای زمامداری و حکومت سابقه ندارد؛ «ظاهراً مذاق اسلام مناسب نباشد با این که ما زمامدار شورایی را اثبات کنیم» (همان: ۱۲۳۸).

۲. شورای رهبری نه تنها پیشینه ای تاریخی ندارد، بلکه طبق برخی از روایات خلاف موازین شرعی است. طبق روایتی «شرکت در ملک سبب اضطراب می شود و روایات دیگر نظیر این هست» (همان: ۱۲۲۸). مفهوم شورا به معنای «مشورت در کشورداری» است، نه «حکومت شورایی».

۳. اگر چه شورای رهبری تجربه نشد، اما سابقه ای ناموفق مدیریت شورایی در بخش های دیگر، شورای بازنگری را به این نتیجه رساند که «شورای رهبری» را حذف کند.

۴. ولی فقیه یک مقام اجرایی است که در رأس هرم قدرت قرار دارد، بنابراین پذیرش شورای رهبری مغایر با منطق مدیریت اجرایی است: «ما ولایت فقیهی که مطرح می کنیم آن چه که برای ما مطرح است بعد از این ویژگی های اولیه که گفتیم اعمال مدیریت و تدبیرش است» (همان).

با توجه به غلبه ی مبنای تمرکزگرایی و نظر منفی درباره ی شورای رهبری در شورای بازنگری قانون اساسی، سرانجام شورای رهبری حذف و اصل ۱۰۷ قانون اساسی بدین شکل اصلاح شد: «خبرگان رهبری درباره همه فقها واجد شرایط مذکور در اصول پنجم و یکصد و نهم بررسی و مشورت می کنند؛ هرگاه یکی از آنان را اعلم به احکام و موضوعات فقهی یا مسائل سیاسی و اجتماعی یا دارای مقبولیت عامه یا واجد برجستگی خاص در یکی از صفات مذکور در اصل یکصد و نهم تشخیص دهند او را به رهبری انتخاب می کنند و در غیر این صورت یکی از آنان را به عنوان رهبر انتخاب و معرفی می نمایند».

نتیجه گیری

تکوین و تحول مفهوم دولت در فاصله ی دو قانون اساسی را می توان با تکیه بر مفهوم «تمرکز» توضیح داد. فعالان سیاسی در آستانه ی تشکیل مجلس خبرگان قانون اساسی (۱۳۵۸)، جمهوری اسلامی را

محصول «انقلاب علیه تمرکز» می‌دانستند. آنان بر این باور بودند که علت تثبیت «استبداد استعماری» در دهه‌های اخیر «جباریت متمرکز» است. با توجه به درهم‌تنیدگی استبداد و استعمار در دوره‌ی پهلوی، استدلال غالب آن بود که برای مبارزه با استبداد، نخست باید استعمار را با محوریت اسلام سیاسی از میان برداشت. لذا یکی از تحولات مهم در تغییر ایده‌ی دولت، اولویت استعمارستیزی بر استبدادستیزی بود. به هر حال، فعالان سیاسی در این که قدرت باید از حالت تمرکز و تجمع خارج و بین نهادها و دستگاه‌های سیاسی توزیع شود، هم‌سخن بودند. مجموعه‌ی تحولات فکری و سیاسی، تحت‌آوران نظام جدید را به این نتیجه رساند که راهی جز اجتناب از تمرکز قدرت وجود ندارد، اما راه آن نیز دموکراسی نیست، بلکه ترکیب جمهوریت و نظام شورایی است که شباهت بیشتری نیز به نظام اسلامی دارد. در نتیجه، قوه مجریه‌ی سهرکنی، شورای عالی قضایی و شورای رهبری در قانون اساسی اول گنجانده شد.

تحت تأثیر تحولات سیاسی، مرزهای قدرت در دوره‌ی جمهوری اسلامی نیز متحول شد. عمده‌ی فعالان سیاسی در زمان تأسیس جمهوری اول، انقلاب اسلامی را یک انقلاب فراجغرافیایی و فرامرزی تعریف می‌کردند، به همین دلیل، «میهن اسلامی» و «امت اسلامی» در ادبیات سیاسی رهبران انقلاب اسلامی جایگاه ویژه‌ای پیدا کرد. شاید بر سر این که آیا اولویت را باید به منافع ملی داد یا مسئولیت‌های فراملی، اختلاف نظر وجود داشت، اما در بین جریان غالب این اتفاق نظر وجود داشت که دولت جمهوری اسلامی اهداف و مسئولیت‌های فراملی دارد. از این‌روی، مفهوم ملت و ملی‌گرایی و نسبت آن با مکتب و مکتب‌گرایی به یکی از موضوعات مهم در مناظره‌ی سیاسی و فکری نیروها و جریان‌های سیاسی تبدیل شد. مجموعه‌ی تحولات سیاسی و مفهومی باعث شد تا دولت نوپیدا با وجود دارا بودن برخی از مختصات دولت ملی، یک دولت ملی به معنای مطلق آن نباشد.

اگر محور و بنیاد قانون اساسی اول را ایجاد این‌همانی بین تمرکز و استبداد، غلبه‌ی تفکر شورایی در نهادهای حاکمیتی و توزیع قدرت میان نهادها و دستگاه‌ها بدانیم، اما روند تحولات سیاسی ده‌ساله به‌گونه‌ای رقم خورد که خبرگان قانون اساسی دوم کاملاً مسیر متفاوتی را در پیش گرفتند. بسط نظام شورایی و توزیع قدرت به‌گونه‌ای بود که نه با فرهنگ سیاسی جامعه همخوانی داشت و نه با تحولات سیاسی نظیر جنگ تحمیلی، کودتا، حرکت‌های تجزیه‌طلبانه و شورش‌ها که لازمه‌ی آن تمرکز قدرت برای تصمیم‌گیری و اقدام بود. در این میان، عدم هماهنگی میان اعضای شورای عالی قضایی، اختلاف نخست‌وزیر با رئیس‌جمهور و اختلاف بین مجلس و شورای نگهبان، بازنگری قانون اساسی را به امری اجتناب‌ناپذیر تبدیل کرده بود. برخلاف محیط فکری و سیاسی سال ۱۳۵۸، که خبرگان راه برون‌رفت از مسئله‌ی استبداد استعماری را در قاعده‌ی «عدم تمرکز» می‌دانستند، در سال ۱۳۶۸ مسئله‌ی اصلی توزیع بیش از حد قدرت و پراکندگی نیروها بود. با توجه به تجربه‌ی ناموفق ده‌ساله‌ی شیوه‌ی حکمرانی شورایی در کشور، فضای حاکم بر شورای بازنگری قانون اساسی به‌گونه‌ای بود که هر طرحی با معیار تمرکز ارزیابی و هر نظر مخالفی با «تمرکز در فرد» طرد و رد می‌شد. نتیجه‌ی این تغییر، حذف شورای رهبری، شورای عالی قضایی و مقام نخست‌وزیری از قانون اساسی و تزریق تمرکز به آن بود.

References

- Skinner, Quentin (2012). Visions of Political Science (On Method), translated by Fariborz Majidi, Tehran: Farhang-e Javid.
- Bashiriyeh, Hossein (2006). An Introduction to the Political Sociology of Iran, Tehran: Negah-e Mo'aser.
- Hosseini Beheshti, Seyyed Mohammad (2007). Speeches and Interviews of Ayatollah Martyr Dr. Seyyed Mohammad Hosseini Beheshti, 3 vols, edited by Mohammadreza Sarabandi, Tehran: Islamic Revolution Documents Center.
- Hosseini Beheshti, Seyyed Mohammad (2011). Guardianship, Leadership, Clergy, Tehran: Foundation for the Publication of the Works and Ideas of Martyr Ayatollah Dr. Beheshti.
- Khomeini, Seyyed Ruhollah (2006). Sahifeh-ye Imam, Tehran: Institute for Compilation and Publication of Imam Khomeini's Works.
- Davari, Reza (1986). Nationalism and Revolution, Tehran: Office for Cultural Research and Planning, Ministry of Islamic Guidance.
- Rahimi, Mostafa (1979). Principles of Republican Government, Tehran: Amir Kabir.
- Rahimi, Mostafa (1979). On the Islamic Republic (Collected Essays), Tehran: Toos Publications.
- Fayyaz Firoozi, Davood (2014). Jurisprudence and Politics in Contemporary Iran: Evolution of Governance and Islamic Political Jurisprudence, Tehran: Ney.
- Montazeri, Hossein-Ali (2000). Memoirs, no place, no publisher (electronic version).
- Hashemi Rafsanjani, Akbar (2012). Defense and Politics (Hashemi Rafsanjani's Memoirs and Political Record- 1987), Tehran: Office for the Publication of Knowledge.
- Software “Verbatim Records of the Constitutional Assembly and its Revision”, (2010). “Verbatim Proceedings of the Assembly of Experts for Constitution (1979) and the Constitutional Revision Assembly (1989)”, Tehran: Library and Documentation Center of the Islamic Consultative Assembly.